УДК 336.14

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ: СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ

В.В. Казаков

Томский государственный университет
E-mail: physics@mail.tsu.ru

Обсуждаются проблемы бюджетного федерализма в Российской Федерации и возможные сценарии его развития с учетом международного опыта и проецированием его в российскую действительность.

Российская Федерация – огромное и очень разнородное государство, поэтому для успешного развития страны необходима эффективная система бюджетного федерализма. Существующая система не может решить проблем, стоящих перед страной. Ее недостатки обусловлены как неверной постановкой целей, так и собственно ее структурой, которая делает невыгодным для ее участников достижение заявленных целей. Основной ошибкой в постановке целей существующей системы федерализма является то, что ее функционирование направлено на выравнивание уровня жизни граждан, вместо того, чтобы предоставить гражданам России равные *возможности* вне зависимости от места проживания. Поэтому необходимо изменить существующую систему бюджетного федерализма, более того, расширить предмет идущего обсуждения ее реформирования. Цель реформы – не в том или, по крайней мере, не только в том, чтобы оптимальным образом организовать торг регионов за средства центра (то есть, в конечном счете – за средства друг друга). В России, унаследовавшей имперскую бюджетную систему Советского Союза, сложилась ситуация, при которой выделение трансфертов регионам происходит в основном по политическим мотивам. Отношения между различными уровнями власти строятся на основе неформальных договоренностей. При этом как региональные, так и местные власти играют «с правилами», а не «по правилам». В случае местных органов власти это объясняется крайне низким уровнем их самостоятельности, вынуждающим их использовать любые возможные пути проведения самостоятельной политики. Главный вопрос – создание стимулов к проведению эффективной политики для региональных и местных властей. В таком огромном государстве как Россия ключевым источником стимулов является экономическая децентрализация. В России, впрочем, отсутствуют практически все условия, необходимые для эффективности децентрализованной системы, например, законодательно ограниченная политическая централизация. В статье рассматриваются меры, необходимые для создания таких условий, а также обсуждается опасность чрезмерной централизации. Возможности и издержки политической и экономической централизации отчетливо видны на пяти сценариях, первые три из которых могут быть реализованы в России [1]:

1. «Региональный феодализм» – сценарий, по которому шло развитие в последнее время. Он ведет к возникновению неэффективной системы, в которой слабая центральная власть не обеспечивает целостность экономического пространства страны.
2. «Мексиканское чудо» – оптимальный сценарий, в котором эффективность экономической децентрализации обеспечивается центральной властью, задающей единые правила игры и следящей за их выполнением.
3. «Демократический централизм» – сценарий, в котором происходит чрезмерное увеличение влияния федеральной власти, приводящее к возникновению неэффективной централизованной системы.
4. Китайский сценарий – сочетание экономической децентрализации с политической централизацией. Его реализация в России невозможна из-за отсутствия существующего в Китае много веков особого отношения к власти.
5. Германский сценарий – сочетание высокой централизации доходов и децентрализации расходов, направленное на обеспечение единого жизненного уровня во всей стране. В России

этот сценарий нереализуем как из-за отсутствия высококвалифицированной бюрократии, так и из-за высокого уровня неравенства между регионами.

После распада Советского Союза развитие ситуации шло по неэффективному сценарию «регионального феодализма» (рисунок). При отсутствии реальных реформ в области бюджетного федерализма в сочетании с судебной и административной реформами, а также изменениями в избирательной системе развитие ситуации будет продолжать идти по этому пути. Однако некоторый рост политической централизации может позволить осуществить переход к значительно более эффективному сценарию «мексиканского чуда». При этом следует учитывать опасность излишней экономической централизации, которая приведет к реализации менее эффективного сценария «демократического централизма». Возможность такого развития была продемонстрирована в Мексике, которая прошла путь от регионального феодализма (1920–1930 гг.) через «мексиканское чудо» (1950–1960 гг.) до «демократического централизма» (1980–1990 гг.) [2].

Россия располагает возможностями для перехода к эффективному сценарию «мексиканского чуда». Однако если рост централизации не остановится на оптимальном уровне и зайдет слишком далеко, возможен переход к варианту «демократического централизма». На рисунке представлены пять сценариев развития федерализма, в зависимости от степени экономической и политической централизации. Из них три могут быть реализованы в России, а два нет. В девяностых годах прошлого века произошел переход от системы, существовавшей в Советском Союзе, к варианту «регионального феодализма».

Основными целями построения эффективной системы бюджетного федерализма являются:

- **экономическая** – экономический рост страны за счет развития малого и среднего бизнеса и реструктуризации крупных предприятий (включая как реформирование существующих, так и создание новых предприятий, в том числе за счет прямых иностранных инвестиций), повышение качества предоставления общественных благ, повышение адаптивности системы (т.е. ее возможности противостоять внешним шокам);
- **социальная** – обеспечение равенства возможностей населения на территории всей страны при гарантированном минимальном уровне жизни всех граждан;
- **политическая** – сохранение целостности государства.

Необходимо особо подчеркнуть, что целью является обеспечение равенства именно *возможностей* всех граждан, а не их *уровня жизни*. Последнее должно определяться, прежде всего, усилиями самих граждан, а не политикой государства. Равенство возможностей подразумевает

- обеспечение мобильности населения в пределах страны (с тем, чтобы каждый гражданин мог свободно выбирать место жительства и работу);
- возможность получения необходимого образования (за счет полной или частичной оплаты государством, предоставления специальных кредитов);
- минимальный набор бюджетных услуг (в таких областях как начальное и среднее образование, здравоохранение, инфраструктура), которые должны предоставляться всем гражданам без исключения.

Шаги, необходимые для достижения указанных целей, включают:

- построение эффективной федеральной системы (достижение оптимального уровня децентрализации/централизации);

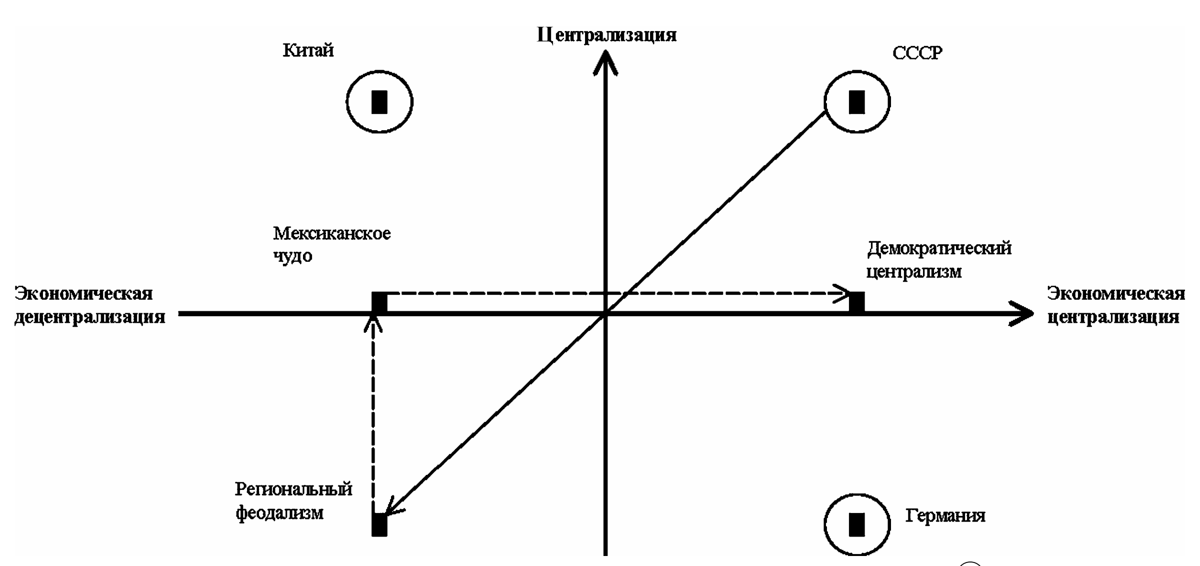


Рисунок. *Развитие бюджетного федерализма в России после распада СССР: ¦ – реализуемый сценарий; (■) – нереализуемый сценарий; → – происшедшие изменения; --→ – возможное развитие России в ближайшие годы (и история Мексики в XX в.)*

- конструирование адекватных механизмов мотивации и ограничений для различных уровней власти;
- расширение взаимодействия между органами власти и гражданским обществом, включая приватизацию предоставления ряда общественных благ [1].

Рассмотрим начальные условия российского федерализма.

Современная Россия унаследовала имперскую систему построения финансовых отношений между центром и регионами, при которой метрополия осуществляла финансовые вливания в свои провинции, покупая тем самым их лояльность. Подобная система существовала в царской России, и она же сохранилась в Советском Союзе, где РСФСР являлась чистым донором, а практически все остальные союзные республики – реципиентами. Перечисление средств из центра в регионы объяснялось исключительно политическими мотивами и обеспечивало значительную политическую централизацию. В начале девяностых годов президенту Б.Н. Ельцину пришлось столкнуться с резким противодействием проводимым реформам со стороны влиятельных групп элиты того времени. Чтобы обеспечить себе политическую поддержку, он был вынужден покупать благосклонность региональных лидеров, добившись их поддержки в обмен на существенное увеличение их финансовой и политической автономии (именно в то время в Республике Татарстан была произнесена историческая фраза «берите столько суверенитета, сколько можете проглотить»). Передача полномочий от центра регионам происходила в процессе неформального торга, который и определил стиль взаимоотношений между региональными и федеральными властями. В итоге в стране сложилась ситуация, при которой субнациональные органы власти играют «с правилами», а не «по правилам». Их основные усилия направлены на отыскание пробелов и лазеек в законодательстве, которые позволили бы им использовать неформальные методы проведения фискальной политики. Таким образом возник странный гибрид имперской системы выделения денег центром и значительной политической децентрализации, в котором федеральный бюджет выделяет финансовые средства регионам в обмен на политическую поддержку, зачастую не получая таковой взамен.

Одной из особенностей сложившейся системы межбюджетных отношений является крайняя слабость местных органов власти. Отсутствие собственных источников доходов, которые могли бы обеспечить их финансовую самостоятельность, ставит их практически в полную зависимость от региональных властей (в 1999 г. региональные трансферты обеспечивали в среднем четверть доходов больших городов, в то время как в остальных муниципалитетах они составляли более половины всего бюджета). Но даже имеющиеся в распоряжении местных органов власти инструменты не используются должным образом из-за отсутствия у них стимулов к развитию экономики на вверенной им территории. С одной стороны, дополнительные доходы, полученные ими в результате проведения эффективной политики, полностью экспроприируются региональными властями. С другой стороны, также как и в отношениях между регионами и федеральным центром, в случае неудачи местные власти могут рассчитывать на финансовую помощь со стороны вышестоящего бюджета. Таким образом, отсутствуют как кнут, так и пряник, которые могли бы способствовать проведению местными органами власти эффективной политики: *выбивать деньги у вышестоящих властей оказывается намного выгодней, чем развивать свою экономику*.

Основой отношений между уровнями власти, унаследованных с советских времен, является поддержание существующего положения вещей, а не развитие. Получение трансфертов от вышестоящих уровней власти достигается в процессе торга, а не обусловлено наличием конкретных проектов. Усилия руководителей регионов направляются на то, чтобы выбить побольше денег из федерального бюджета и израсходовать их не на развитие экономики региона, а на всевозможные социальные выплаты и «виртуальные» общественные блага, которые позволили бы им добиться переизбрания. Отношения с бизнес-элитой строятся по тому же принципу – в обмен на поддержку во время выборов, региональные власти обеспечивают ряду приближенных фирм привилегированное положение и обеспечивают им защиту от конкуренции.

Необходимые условия эффективной бюджетной системы [1]:

1. **Четкая иерархия**. Должна существовать иерархия уровней власти с четким разграничением полномочий, при котором каждый из уровней власти является независимым от других в пределах своих полномочий;
2. **Субнациональная автономия**. Должна соблюдаться высокая степень автономии региональных и местных властей в проведении экономической политики на вверенной им территории;
3. **Единый рынок**. Центральная власть должна обладать достаточными полномочиями для обеспечения единства экономического пространства страны, которое означает отсутствие административных и экономических барьеров на пути перетока товаров, капитала и рабочей силы в пределах страны;
4. **Жесткие бюджетные ограничения**. Распределение доходов и заимствований между уровнями власти должно происходить в соответствии с жесткими бюджетными ограничениями;
5. **Институциональная устойчивость**. Центральное правительство не должно иметь возможности изменять распределение полномочий и ответственности ни в одностороннем порядке, ни под давлением субнациональных властей.

В существующей на данный момент в России системе бюджетного федерализма нарушаются большинство необходимых условий ее эффективного функционирования.

Неэффективность существующей системы бюджетного федерализма приводит к тому, что Россия в полной мере столкнулась со всеми возможными проблемами, связанными с децентрализацией [3].

1. Утрата центральным правительством монополии на денежную эмиссию.

Децентрализация уменьшает возможности центрального правительства по проведению стабилизационной монетарной политики, в то время как у региональных властей отсутствуют необходимые стимулы для ее проведения, так как расходы по ее проведению целиком ложатся на них, в то время как дивиденды делятся между всеми регионами. Эта проблема стояла особенно остро в середине девяностых годов XX в., когда широкое распространение получили всевозможные денежные суррогаты. Практически, выпуская всевозможные векселя и зачеты, субнациональные власти осуществляли денежную эмиссию. К настоящему времени эта проблема стоит не столь остро, хотя в руках субнациональных властей по-прежнему остаются некоторые инструменты, позволяющие осуществлять скрытую денежную эмиссию.

2. Увеличение количества уровней власти – рост бюрократизации. Увеличение количества уровней власти привело к росту количества чиновников, регулирующих экономику, что, в свою очередь, привело к росту избыточного регулирования и связанной с ним коррупции. «Хуже монополии могут быть только две последовательные монополии» [4].

3. Рост коррупции и «захвата» власти. Помимо роста коррупции, связанного с увеличением количества регулирующих органов (см. выше), происходит рост коррупции вследствие того, что на местном уровне чаще нарушается анонимность во взаимодействии власти и экономических агентов. Сложнее отказать в просьбе своему соседу или родственнику, чем незнакомому человеку. Кроме того, на местном уровне выше вероятность осуществления «захвата» власти локальными элитами. Проведенные исследования свидетельствуют о том, что уровень захвата власти в России находится на очень высоком уровне, определяя политику значительной части местных органов власти.

Так, например, в декабре 1997 г. Брянской областной думой был принят закон «О временном регулировании реализации алкогольной продукции ...», в соответствии с которым оптовой поставкой любого алкоголя в область могли заниматься только аккредитованные для этого фирмы. Аккредитацию давала только специальная комиссия областной администрации. Условия аккредитации были очень жесткие – фирма должна уже проработать на алкогольном рынке не менее двух лет, иметь складские помещения не меньше определенной площади и т.д. Аккредитованная фирма имела право наклеивать на алкоголь новую специальную марку. Спиртное без этой марки подлежало уничтожению. Из всех действующих на алкогольном рынке фирм под эти условия попадала только одна, руководителями которой, по словам участников конфликта, были «лица, крайне дружественные местной власти». Другой пример – туристическая фирма «Кречет» на Камчатке, которая, благодаря своим тесным связям с местными властями, получила эксклюзивное право организовывать экскурсии в Долине гейзеров. Монопольное положение крайне негативно отразилось на качестве предоставляемых этой фирмой услуг.

4. Недостаток человеческого капитала на местах. Центральная власть более привлекательна в плане карьеры, поскольку обычно предлагает большие зарплаты и более заманчивые карьерные перспективы. Поэтому наиболее подготовленные кадры идут именно в центральное правительство, а местным властям просто не хватает человеческого капитала. Несмотря на высокий средний уровень образования в целом по стране, практически все квалифицированные специалисты работают в крупных городах. Кроме того, уровень специалистов в области финансов остается достаточно низким в среднем по стране. Свою лепту вносит и отсутствие сильных партий, которые могли бы предложить достаточно заманчивые карьерные перспективы представителям местных властей (как это происходит, например, в США).

5. Недостаточная прозрачность деятельности местных властей. Местные власти обычно с меньшей охотой, чем центральные, публикуют данные о своей деятельности. Ни региональные, ни местные власти не считают себя обязанными отчитываться о проделанной работе перед избирателями, а средства массовой информации находятся под их же контролем. Эта проблема может быть решена как с помощью прямого давления из центра, так и за счет растущей потребности местных властей в привлечении внешних инвестиций.

Исследования электоральных циклов в России подтверждают разрыв между реальными результатами деятельности региональных и местных органов власти и представлениями о них у избирателей. В большинстве стран для того, чтобы повысить качество своей работы в глазах избирателей, органы власти увеличивают расходы на предоставления общественных благ при приближении выборов. В России же, наоборот, в год перед выборами наблюдается сокращение предоставления общественных благ, поскольку финансовые средства бюджета используются на подкуп средств массовой информации и создание «виртуальных» общественных благ.

6. Сложности налогового администрирования. Фискальная децентрализация приводит к тому, что агентства по сбору налогов начинают уделять больше внимания тем налогам, которые идут в бюджет того уровня власти, которому они непосредственно подчинены или от которого реально зависят, в ущерб другим налогам. Существующая на данный

момент система сбора налогов делает упор на сбор налогов, поступающих преимущественно в региональные бюджеты, в ущерб другим видам налогов.

Сбор всех налогов, за исключением таможенных платежей, осуществляет Государственная налоговая служба (ГНС). Официально чиновники ГНС подчиняются исключительно федеральным властям. Однако работники региональных отделений ГНС изначально отбирались из числа чиновников региональной администрации. Из-за недостаточного финансирования, отсутствия карьерных перспектив и территориальной ротации реально эти чиновники попадают в зависимость от региональных властей. В результате они уделяют значительно большее внимание сбору тех налогов, доходы от которых идут преимущественно в региональные бюджеты и умудряются даже зачислять в региональные бюджеты средства от налогов, которые по закону должны зачисляться целиком в местные бюджеты. Так, например, данные 1999 г. свидетельствуют о том, что региональные бюджеты получали доходы по налогу с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, которые в соответствии с законодательством должны полностью перечисляться в местные бюджеты.

7. Рост неравенства между регионами и тенденция к сепаратизму (особенно при наличии неравномерного распределения природных ресурсов). Децентрализация налоговых ресурсов привела к уменьшению ресурсов центрального правительства, направляемых на выравнивание доходов местных бюджетов, что послужило причиной роста неравенства между регионами, негативно отразившегося на развитии всей страны в целом. Проблема регионального сепаратизма стояла особенно остро в девяностые годы, когда регионы, богатые ресурсами, старались оставить себе как можно большую часть доходов, полученных за счет этих ресурсов. На данный момент угроза выхода из состава страны даже наиболее обеспеченных регионов практически отсутствует, что, однако, не исключает возможность ее появления в будущем. В настоящее время большее значение приобретает рост неравенства между регионами и муниципалитетами.

Исследования показывают, что рост фискальной децентрализации в России приводит к росту неравенства между муниципалитетами [5]. Причем это происходит в основном за счет того, что бедные муниципалитеты становятся еще беднее. Одной из основных причин роста неравенства является отсутствие развитых рынков капитала, способствующих перетоку ресурсов из муниципалитета в муниципалитет. Рост межрегионального неравенства опасен не только в связи с проблемой социальной справедливости – высокий уровень неравенства между регионами отрицательно сказывается на экономическом развитии страны в целом.

Рассмотрим сценарии развития федерализма, из которых три первых могут быть реализованы в современной России, в то время как два последних являются нереализуемыми. Безусловно, далеко не все существующие и существовавшие системы бюджетного федерализма можно описать при помощи данных сценариев. Однако во многих крупных (по населению и территории) странах система бюджетного федерализма в большей или меньшей степени приближалась к описанным сценариям в различные исторические промежутки. Эти сценарии могут служить лишь в качестве ориентиров при описании возможных вариантов развития системы бюджетного федерализма в крупном федеративном государстве.

I. Реализуемые сценарии

1. «Региональный феодализм» (плохой сценарий; Россия 90-х, Мексика 1920–1930-х)

Высокий уровень децентрализации при слабой центральной власти приводит к нарушению единого экономического пространства страны и росту регионального протекционизма [6]. Конкуренции между регионами препятствует нарушение мобильность товаров и факторов производства. Осуществляется «захват» власти на уровне региональных властей и полное подчинение региональной политики интересам местных элит. Отсутствие координации между различными уровнями власти приводит к чрезмерной налоговой нагрузке на экономику, а также к чрезмерной бюрократизации. Регионы стараются сделать свою экономику самодостаточной, не используя свои сравнительные преимущества. Развитие ситуации в России в 90-х гг. и в Мексике в 20–30-х гг. прошлого века шло именно по этому сценарию. Пример современной Аргентины также показывает возможные макроэкономические последствия этого сценария.

Результат:

- Низкий уровень бюджетных услуг;
- Отсутствие развития малого и среднего бизнеса;
- Задержка реструктуризации крупных предприятий;
- Низкая адаптивность системы.

Реализация в России:

Этот сценарий в России воплощался в жизнь на протяжении 1990-х гг. В последнее время ситуация стала изменяться к лучшему, однако нет гарантий, что развитие событий не пойдет вновь по этому сценарию.

Слабая центральная власть. При реализации этого варианта центральная власть оказывается неспособной обеспечить соблюдение федеральных законов всеми регионами, что позволяет последним устанавливать налоговые и административные барьеры на пути перемещения товаров и факторов производства. В наибольшей степени это касается трудовых ресурсов, переток которых между регионами практически прекратился.

Неограниченная региональная власть. Регионы фактически превращаются в самостоятельные кня-

жества, где власть губернатора практически ничем не ограничена:

- федеральная власть не имеет достаточно сил для осуществления реального контроля над деятельностью губернаторов;
- законодательная и судебная власть остаются столь же слабыми, как и сейчас, находясь под контролем губернаторов и никак не ограничивая их действия;
- низкая мобильность населения регионов не дает людям возможности сменить место жительства.

Косметическая реформа межбюджетных отношений. Проводимые в области бюджетного федерализма реформы ограничиваются незначительными изменениями в разграничении полномочий и распределении трансфертов и налогов, однако при этом по-прежнему сохраняется положение, при котором предписанные законом расходные обязательства субнациональных властей заведомо превышают их доходные возможности. Тем самым у них остается возможность в любой момент переложить ответственность на центральные власти, требующие от них невозможного, и сохраняется оправдание того, что они продолжают широко использовать полулегитимные методы проведения фискальной политики. Поведение субнациональных властей по-прежнему характеризуется «игрой с правилами», а не «игрой по правилам», что, помимо всего прочего, способствует расцвету коррупции на региональном уровне.

Мягкие бюджетные ограничения регионов. Федеральный центр рассматривается регионами практически исключительно в качестве источника дополнительных финансовых ресурсов, которые можно «выбить» в процессе политического торга. Еще одним дополнительным источником доходов становится неявная денежная эмиссия в виде накопления неплатежей и использования денежных суррогатов. И то, и другое приводит к поддержанию мягких бюджетных ограничений регионов и нарушению макроэкономической стабильности в стране, что, в совокупности с большой ролью неформальных личных связей в функционировании экономики, приводит к возрождению широкого использования бартера.

Отсутствие политической ответственности. Отсутствие четкого и понятного населению разграничения сфер ответственности между различными уровнями власти и полная непрозрачность их деятельности в совокупности с захватом средств массовой информации приводит к тому, что руководители регионов практически не несут ответственности за проводимую ими политику. Сроки пребывания губернаторов на своем посту увеличиваются, а ограничения по количеству сроков снимаются. Успех на выборах зависит не от их реальной деятельности, а от производства «виртуальных» общественных благ. Такая деятельность требует мобилизации колоссальных средств в момент выборов, что приводит к практическому сращиванию бизнес-элит с властью. Регионы делятся на те, где произошел захват бизнеса властью, и те, где произошел захват власти бизнесом. В первом случае выделяется ряд «избранных» предприятий, пользующихся благосклонностью властей, находящихся под их контролем и бережно охраняемых от конкуренции в обмен на предоставление необходимых средств в момент проведения выборов. В других регионах, прежде всего входящих в сферу непосредственных интересов крупных финансово-промышленных групп, происходит захват власти бизнесом и подчинение политики всего региона интересам крупного бизнеса.

Неэффективное развитие экономики. Нарушение единого экономического пространства страны приводит к крайне низкому уровню конкуренции и стагнации промышленности, ориентированной на внутренний рынок. Функционирование всей экономики держится на работе экспортных, прежде всего ресурсных, отраслей (газ, нефть, алюминий и т.д.). Функционирующие в этой сфере крупные ФПГ осуществляют «захват» власти в тех регионах, где располагаются наиболее крупные предприятия, обеспечивая свое спокойное существование. При этом стремление регионов к самодостаточности ведет к существованию в стране неэффективно большого количества предприятий в этой сфере (например, в Нигерии из-за противоречий между двумя регионами было построено два гигантских металлургических завода в каждом из них). Не происходит развития высокотехнологичных производств, и качественное отставание российской экономики от мировой продолжает расти.

Развитие сценария. Падение цен на ресурсы ведет к упадку всей экономики и еще большему ослаблению центра. Развитие ситуации выводит систему в неустойчивое состояние, выход из которого ведет либо к появлению сильной центральной власти («Демократический централизм»), либо к развалу страны и самостоятельному развитию отдельных регионов, некоторые из которых оказываются способными вписаться в мировую экономику в качестве самостоятельных агентов, а некоторые оказываются выброшенными на периферию.

Шаги, необходимые для реализации сценария

Описанный выше сценарий является наиболее легким для реализации, т.к. для этого практически ничего не надо делать. Достаточно лишь законсервировать существующую ситуацию и не проводить никаких реформ, направленных на увеличение эффективности системы бюджетного федерализма. Для того, чтобы этот сценарий не реализовался, необходимо проведение целого комплекса реформ, не ограничивающихся изменениями лишь в системе собственно бюджетного федерализма (см. следующий сценарий).

2. «Мексиканское чудо»: эффективная централизация (хороший сценарий; Мексика 1950–1970-х)

Централизация, происшедшая в Мексике в 50–70-е гг. XX в., позволила восстановить эконо-

мическое единство страны и ограничить коррупцию и рентоориентированное поведение на уровне штатов, что послужило основой быстрого экономического роста [7]. Одним из наиболее примечательных уроков мексиканского опыта является то, что централизация может быть достигнута с использованием экономических средств. Сложившаяся в то время в Мексике система бюджетного федерализма близка к системе, существующей в таких странах, как США, Австралия, Канада. Во всех этих странах значительная децентрализация сочетается с сильной центральной властью, которая создает институциональную среду и способствует конкуренции между регионами. У местных властей имеются сильные стимулы к развитию своей налоговой базы. Обеспечиваются жесткие бюджетные ограничения местных органов власти. Прозрачность деятельности местных властей способствует увеличению политической ответственности.

Результат:

- Высокий уровень предоставляемых бюджетных услуг;
- Развитие малого и среднего бизнеса;
- Давление на крупные предприятия, стимулирующее их реструктуризацию;
- Высокая адаптивность системы.

Реализация в России

Развитие ситуации по этому сценарию требует проведения целого комплекса реформ, не ограничивающихся исключительно вопросами бюджетного федерализма, включая судебную и административную реформы, а также изменения в избирательной системе. Проводимые реформы позволяют направить усилия государства не на поддержание единого уровня жизни населения страны, а на обеспечение равных возможностей всех граждан. При этом продолжается начавшееся усиление центральной власти, которое, однако, останавливается на таком уровне, который обеспечивает эффективную с экономической точки зрения децентрализацию. Усиление федеральной власти позволяет восстановить единое экономическое пространство страны и обеспечить свободное передвижение товаров, факторов производства, а главное, мобильность населения, являющуюся необходимым условием обеспечения равенства возможностей граждан. Так, в настоящее время в России начались реформы по всем направлениям: реформа по разграничению полномочий между уровнями власти, бюджетная, налоговая, административная, судебно-правовая, реформа жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, науки. Понятно, что ни одна реформа не будет эффективной, не принесет хоть сколько-нибудь положительного результата, если не будет соответствующего финансового, нормативно-правового и кадрового их обеспечения. Заложены основы новой бюджетной системы РФ: введена двухуровневая система местного самоуправления, соответственно разграничены расходные полномочия и доходные источники формирования бюджетов, модернизирована система построения межбюджетных отношений. Однако уже с момента принятия новые федеральные законы были подвергнуты критике на всех уровнях власти и, как следствие, потребовали внесение в них поправок. Так, в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за истекшие два с небольшим года 16 раз вносились изменения. В Бюджетный кодекс РФ с 1998 г. 34 раза вносились изменения, в том числе за последние полтора года – 16 раз. И, несмотря на череду изменений, реформирование бюджетного законодательства далеко не закончено: так, в настоящее время в Правительстве РФ уже разрабатывается проект принципиально нового Бюджетного кодекса РФ.

Ревизия государственных обязательств. Производится инвентаризация всех расходных обязательств государственной власти и происходит четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти. При этом при определении статей, которые должны финансироваться из бюджета, наконец, осознаются причины, по которым те или иные статьи вообще должны финансироваться именно из бюджета (а не просто выделяться средства по инерции), что приводит к их резкому сокращению. Влияние федерального центра возрастает за счет четкого выполнения всех функций, находящихся в его компетенции. При этом количество таких функций не возрастает, а наоборот, уменьшается. Увеличивается роль федеральной власти в качестве органа, осуществляющего контроль над деятельностью субнациональных органов власти.

Реформирование системы межбюджетных отношений направлено на создание стимулов к развитию экономики как на региональном, так и на местном уровнях. На основании оценок расходных обязательств происходит разделение налогов по принципу «один налог – один бюджет». Происходит разделение налоговых баз между различными уровнями бюджетной системы, исключающее возможность налогообложения различными уровнями одной налоговой базы. При этом региональные и местные власти получают полную свободу в определении налогов, взимаемых с соответствующих баз, и их ставок.

В 1950–60-е гг. центральное правительство в Мексике смогло, используя экономические методы, произвести централизацию существующей в стране системы бюджетного федерализма

В 20–30-е гг. прошлого века в Мексике сложилась чрезмерно децентрализованная и крайне неэффективная система бюджетного федерализма. После 1947 г. начался активный процесс централизации власти. Штаты заключали с центральным правительством договор, в соответствии с которым они признавали исключительное право федераль-

ного правительства взимать определенные виды налогов (например, подоходный) в обмен на трансферты и федеральные инвестиционные проекты. Не вступившие в договор штаты могли продолжать сами взимать указанные налоги, однако они не получали трансфертов от центрального правительства, несмотря на то, что федеральные налоги продолжали собираться на их территории. Дополнительным стимулом к заключению подобных договоров лидерами штатов являлись заманчивые карьерные перспективы в федеральном правительстве, предлагаемые правящей партией. В результате практически все штаты заключили подобные договоры с центральным правительством.

Возросшая финансовая зависимость штатов от центрального правительства позволила последнему оказывать существенное влияние на их налоговую политику, обеспечивая единое экономическое пространство страны и отсутствие перекрывающихся налогов. Результатом упорядочивания налоговой системы и подавления протекционизма стал значительный рост экономики.

Эффективные системы бюджетного федерализма имеют несколько общих черт. Вопросы торговли и мобильности факторов производства между регионами должны находиться в исключительном ведении центрального правительства. Федеральные власти используют безусловные гранты для обеспечения горизонтального выравнивания и условные гранты для обеспечения своего влияния на политику субнациональных властей. Центральное правительство финансирует программы, направленные на увеличение мобильности капитала, рабочей силы и информации.

Трансферты. Безусловные трансферты необходимы для обеспечения минимального уровня предоставления общественных благ всем гражданам и предоставляются в зависимости от бюджетной обеспеченности региона, вычисляемой на основе объективных критериев (как это происходит в настоящий момент при распределении средств фонда финансовой поддержки регионов). Все остальные трансферты предоставляются на конкурсной основе. Конкурсы проводятся по простым и ясным правилам и являются открытыми для общественного контроля. На конкурсе предпочтение отдается межрегиональным проектам, которые подразумевают кооперацию нескольких регионов. При этом проекты могут представляться не только органами исполнительной власти регионов, но и законодательными собраниями. Таким образом, обеспечивается отсутствие системы «исполнительного федерализма», при которой процесс выделения трансфертов осуществляется в результате переговоров между представителями исполнительной власти регионов и центра, в которых представители региональной исполнительной власти формулируют нужды своего региона в целом, получая исключительное право решать, какие именно программы могут претендовать на получение федеральной помощи.

Субнациональные заимствования как у частного сектора, так и у вышестоящих бюджетов могут делаться только для финансирования капитальных вложений (включая строительство дорог), которые ведут к последующему увеличению бюджетных доходов и не могут идти на обеспечение текущих потребностей. Необходимость привлечения инвестиций будет стимулировать региональные власти к развитию благоприятного экономического климата в регионе. Так, ряд российских городов, в том числе и г. Томск, уже давно рассматривают облигационные займы одним из основных источников привлечения долгосрочных инвестиционных ресурсов в инфраструктуру города. Создание муниципальными образованиями РФ инвестиционно-заемной структуры будет способствовать расширению инвестиционных возможностей города, увеличению деловой активности, расширению производства и оказания услуг, созданию новых рабочих мест, увеличению налоговых поступлений в бюджет. В г. Томске в настоящее время идет работа по созданию инвестиционно-заемной системы. В облигационном займе 2006 г. будет выделена инвестиционная составляющая – часть займа пойдет на проектное финансирование.

Банкротство органов власти. Вводится механизм банкротства субфедеральных органов власти, происходящего только на основе решения Верховного суда с временной передачей полномочий вышестоящему уровню власти и назначением региональных (местных) выборов на ближайшую возможную по законодательству дату с тем, чтобы не нарушались основополагающие принципы демократии. При этом процедура объявления какого-либо органа власти банкротом является простой и прозрачной, а подобные судебные процессы являются полностью открытыми для общественного контроля.

Контроль над качеством бюджетных услуг. Происходит разделение функций определения объема и качества необходимых услуг, их финансирования, предоставления и контроля над качеством. При этом контроль над качеством по возможности передается самим потребителям услуг. В программах социальной помощи это означает не непосредственное предоставление услуг, а оказание прямой помощи нуждающимся слоям населения в виде денежных пособий и специальных талонов, дающих им возможность самим определять, у кого приобретать необходимые услуги. В настоящее время российская бюджетная реформа нацелена на переход на бюджетирование, ориентированное на результат, которое приведет к повышению эффективности формирования и расходования бюджетных средств в интересах общества, т.е. получение наибольшего объема общественных благ в условиях ограниченности финансовых ресурсов, консолидируемых в бюджете. Отсутствие возможности сопоставлять результаты текущей деятельности и производимых бюджетных расходов с поставленными целями, а также проведения мониторинга результативности бюджетных расходов существен-

но снижает эффективность бюджетного процесса. Устранение выявленных проблем необходимо в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22.05.04 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Приватизация предоставления бюджетных услуг. Происходит полная или частичная приватизация предоставления некоторых бюджетных услуг (с обязательным установлением стандартов и контролем над их соблюдением), существенно увеличивающая эффективность их предоставления. К числу наиболее важных из подобных услуг относятся:

- образование (как высшее и профессиональное, в особенности в области бизнеса, юриспруденции, дополнительного образования служащих, так и среднее);
- жилищно-коммунальное хозяйство (уборка мусора, доходные дома в городах и т.д.);
- инфраструктура (дороги и т.д.);
- здравоохранение.

Прозрачность. В целом прозрачность работы органов государственной власти существенно увеличивается за счет развития eGovernance. Все расходы и доходы органов власти, объявляемые ими конкурсы и тендеры в обязательном порядке регулярно освещаются в Интернете. Независимость законодательной и судебной власти, а также средств массовой информации приводит в действие механизм издержек и противовесов, который также способствуют росту прозрачности. Важную роль также играет развитие институтов гражданского общества.

Органы местной власти получают большую финансовую самостоятельность. Муниципалитеты различных размеров наделяются различными полномочиями.

Так, в 2006 г. полномочий у г. Томска забрали на 41 млн р, а доходов по сравнению с 2005 г. городской бюджет потерял на полмиллиарда. При этом доля безвозмездных перечислений возросла с 37 % в 2004 г. до 43 % в 2005 г. О каком местном самоуправлении может идти речь, если свыше 40 % средств в местные бюджеты поступает сверху и имеет строго целевое назначение, а собственные доходы идут на финансирование обязательных платежей, таких как заработная плата, питание и плата за коммунальные услуги, то есть согласно законодательно определенному перечню вопросов местного значения. Речь может идти лишь о тенденции централизации. Передача местному самоуправлению ряда государственных полномочий и жесткое регулирование перечня вопросов местного значения была попыткой создать с помощью административной инфраструктуры местного самоуправления третий уровень государственной власти. А ведь цель сегодняшней реформы предполагалась как развитие полноценного независимого института местного самоуправления, обладающего достаточной финансовой базой для решения вопросов местного значения.

Судебная система. Проводится судебная реформа, позволяющая выстроить сильную и полностью независимую от других ветвей власти судебную систему (например, другое территориальное деление судов). Судебная власть выступает в качестве окончательного арбитра в спорах между органами власти различных уровней, решения которого окончательны и приводятся в исполнение независимо от политической обстановки в стране.

Политическая система. Выборы в законодательные органы власти происходят исключительно по мажоритарной системе. Это способствует развитию нескольких сильных партий, что обеспечивает более длинный горизонт планирования у представителей законодательной и исполнительной власти, так как у них увеличивается вероятность быть переизбранными. Этому же способствует отмена ограничений на количество переизбраний и право губернатора назначать дату выборов по своему усмотрению. Кроме того, развитие сильных партий дает им возможность продолжить активную политическую жизнь даже в случае проигрыша выборов, что уменьшает ставки в предвыборной гонке.

Шаги, необходимые для реализации сценария

Некоторые из шагов, необходимых для реализации этого сценария, прежде всего в вопросах финансовых взаимоотношений между центральными и региональными властями, уже сделаны, но многие шаги еще предстоит сделать. К ним относятся:

- инвентаризация всех обязательств государственной власти;
- четкое выполнение всех функций, находящихся в компетенции федеральной власти;
- сокращение их числа;
- усиление контролирующих функций федеральных органов власти;
- введение системы «один налог – один бюджет»;
- увеличение самостоятельности местных органов власти;
- создание программы по стимулированию миграции;
- переход на систему предоставления социальной помощи в денежном, а не натуральном виде;
- увеличение роли механизма сдержек и противовесов;
- увеличение прозрачности работы органов власти;
- обеспечение автономии субфедеральных властей в пределах установленных законодательством полномочий.

3. «Демократический централизм»: избыточная централизация («слишком хороший» сценарий; Мексика 1980–1990-х)

Произошедший в Мексике в период экономического расцвета «захват» федеральной власти одной партией привел к созданию крайне централи-

зованной системы, в которой местные власти были практически лишены стимулов развивать экономику, а усилия центральных властей были в основном направлены на извлечение ренты и укрепление собственной власти [7]. Развитие международной экономики привело к существенному росту издержек от пребывания в такой системе. Это послужило причиной усиления борьбы штатов за децентрализацию и в конечном итоге привело к потере власти правящей партией. Таким образом, мексиканский опыт дает еще один урок: демократические институты могут спасти от чрезмерной централизации. Развитие событий на Украине в последние десять лет протекает по похожему сценарию.

Результат:

- Низкий уровень бюджетных услуг;
- Отсутствие развития малого и среднего бизнеса;
- Задержка реструктуризации крупных предприятий;
- Низкая адаптивность системы.

Реализация в России

Межбюджетные отношения. При пересмотре полномочий существенно урезаются налоговые возможности региональных органов власти и резко возрастает вертикальное неравенство. Большая часть всех налоговых доходов идет в федеральный бюджет и затем выделяется регионам в виде трансфертов. Практически все расходные полномочия, находящиеся на данный момент в совместном ведении федеральной и региональной властей, формально переходят в исключительное ведение центра. Их финансирование осуществляется из федерального бюджета, но их предоставление делегируется региональным властям. Возникают мощные структуры, подчиненные центральной власти, осуществляющие контроль над качеством предоставляемых бюджетных услуг на всех уровнях власти. Растет бюрократизация бюджетного процесса и связанная с этим коррупция.

Политическая система. Формируется одна «партия власти», лидером которой является президент и которая полностью контролирует законодательные органы на всех уровнях власти, поскольку у кандидатов, не входящих в правящую партию, не хватает ресурсов на проведение широкомасштабной кампании, а население боится голосовать за оппозицию, т.к. вполне обосновано опасается финансовых санкций со стороны вышестоящих властей.

Манипулирование процедурой банкротства органов власти. Вводится процедура банкротства субфедеральных властей, при которой решение о банкротстве принимается президентом, что ставит руководителей региональных и местных властей практически в полную зависимость от федеральной власти.

Шаги, необходимые для реализации сценария

- рост доли федеральной составляющей в консолидированном бюджете;
- уменьшение расходных полномочий субнациональных властей;
- формирование единой «партии власти»;
- манипулирование процедурой банкротства субнациональных органов власти федеральным центром.

Чтобы избежать реализации данного сценария, необходимо:

- обеспечение защиты самостоятельности субнациональных властей в пределах установленных законодательством полномочий;
- обеспечение защиты выборности субнациональных органов власти;
- усиление контролирующих функций центральных органов власти и уменьшение функций непосредственного предоставления общественных благ.

Победы на местных выборах послужили основой, позволившей оппозиции в 1990-х гг. нарушить многолетнее господство правящей партии в Мексике.

Оказавший на первом этапе столь благотворное влияние на экономический рост, процесс централизации в Мексике не остановился и пошел дальше. Методом «кнута и пряника» практически все штаты были включены в систему, при которой центральное правительство собирало почти все налоги и затем возвращало их штатам в виде трансфертов. Подобная система позволяла правящей партии удерживать свою власть и наказывать неугодные местные власти. Однако она самым негативным образом сказалась на экономике страны, поскольку при такой системе разделения доходов местным властям оказывались невыгодными усилия по развитию местной экономики, так как затраты целиком ложились на их плечи, в то время как дивиденды делились поровну между всеми. В результате уровень коррупции местных властей резко повысился, поскольку большую часть своих усилий они направляли на извлечение ренты.

Долговой кризис восьмидесятых годов прошлого века нанес удар по сложившейся системе, резко сократив объем ресурсов, которые правящая партия могла направлять на поддержку своих сторонников. Появление новых возможностей на международных рынках увеличивало издержки по поддержанию сложившейся системы, а общая либерализация экономики дала возможность многим местным властям напрямую развивать свои связи с внешним миром, уменьшая их зависимость от центральных властей. Все это привело к появлению и росту влияния на севере Мексики оппозиционной партии.

Эта партия состояла в основном из представителей малого и среднего бизнеса, не участвовавших до этого в политической деятельности. Их основной целью стали борьба с коррупцией, увеличение эф-

фективности предоставления общественных благ и развитие торговых отношений с США. Когда оппозиционная партия победила на местных выборах в нескольких муниципалитетах, центральное правительство урезало финансирование этих муниципалитетов. Однако сокращение издержек предоставления таких общественных благ, как местная полиция, вывоз мусора, водоснабжение, а также существенное уменьшение уровня коррупции, позволили компенсировать эти потери. Кроме того, местное население, видя эффективность работы новых местных властей, согласилось выплачивать более высокие местные налоги. В результате, доля местных налогов в доходах муниципалитетов за несколько лет выросла с 30 до 70 %. Популярность оппозиционной партии продолжала расти, в то время как вера во всесилие правящей партии, которая служила основой его могущества до тех пор, неуклонно снижалась. Дополнительным ударом по правящей партии стал кризис 1994 г. и последовавший за этим экономический спад. В результате к концу девяностых годов правящая партия практически потеряла власть. Число членов конгресса, принадлежащих к оппозиции, выросло с 8 % в 1994 г., до более 50 % в 1997 г. В 2000 г. президентские выборы выиграл кандидат от оппозиции, ознаменовав окончательную потерю власти правящей партии.

II. Нереализуемые сценарии:

4. «Китайское чудо»: политическая централизация в совокупности с экономической децентрализацией

Одно из объяснений беспрецедентно высокого экономического роста в Китае в последние двадцать лет связывает экономические успехи Китая с реформой межбюджетных отношений [8]. После проведения реформ в начале 80-х гг., субфедеральные органы власти в Китае получили значительную экономическую самостоятельность в пределах своей юрисдикции. Вследствие этого, налоговая система обеспечила местным властям сильные стимулы к увеличению своей налоговой базы. Проведенные в середине 90-х гг. реформы значительно ужесточили бюджетные ограничения местных властей.

Экономическая децентрализация сочетается в Китае со значительной политической централизацией, которая позволяет центральному правительству следить за сохранением единого экономического пространства страны и ограничивать рентоориентированное поведение.

Результат:

- существенное улучшение качества бюджетных услуг, предоставляемых местными властями;
- бурный рост малых и средних предприятий;
- увеличение экономического давления на крупные государственные предприятия, способствующее их реструктуризации;
- сохранение политической и территориальной стабильности в стране.

Невозможность реализации в России

«Китайский» сценарий является достаточно эффективным для достижения заявленных экономических целей, но он не обеспечивает равенства возможностей и минимального уровня жизни всех граждан. В Китае наблюдается высокий уровень неравенства между центральными и другими районам страны и практически отсутствует миграция [9].

Для реализации этого сценария требуется как наличие авторитарной центральной власти, ставящей перед собой цель экономического развития, так и существование особой культуры, необходимой для поддержания подобной системы. Возможность существования подобной системы в Китае во многом объясняется особым отношением населения к власти, складывавшимся в течение многих веков.

Вероятность возникновения в России такой центральной власти достаточно мала. Но даже в случае ее появления любая попытка восстановить столь жесткую авторитарную вертикаль власти из-за отсутствия необходимой культуры неизбежно приведет к тому, что развитие страны пойдет по уже гораздо менее эффективному сценарию «демократического централизма» или «регионального феодализма».

Китайские реформы привели к значительной экономической децентрализации при сохранении политической централизации

Реформы начала 1980-х гг. в Китае привели к значительному росту экономической децентрализации [9]. Несмотря на то, что Китай является унитарным государством, сложившаяся бюджетная система фактически является федеративной. Местные органы власти получили значительную экономическую самостоятельность. Схема разделения доходов между центральным правительством и провинциями стимулирует усилия последних, направленные на увеличение собственных доходов за счет расширения налоговой базы. До реформы, проведенной в 90-х гг. прошлого века, органы власти провинций несли ответственность за сбор на своей территории налогов, доходы от которых поступали как в бюджет провинции, так и в бюджет центральных органов власти. Между центральным правительством и провинциями раз в несколько лет (обычно 5 лет) заключались договора о разделении доходов на основе специальных формул, учитывающих особенности отдельных провинций. При этом у органов власти провинций имелись возможности увеличить долю доходов, поступающую в их бюджет. Подобное устройство бюджетных отношений привело к существенному падению расходов центрального правительства (в % к ВВП), а также стимулировало активность провинциальных властей, направленную на перевод своих доходов в разряд внебюджетных.

Децентрализация коснулась не только налоговых отношений. В юрисдикции местных властей находятся около 75 % государственных предприятий (по объему выпуска). Местные власти также

отвечают за значительную долю государственных инвестиций. Местные власти также отвечают за значительную долю государственных инвестиций – изначально в промышленность, но во все большей степени в инфраструктуру. Местные власти обладают значительными полномочиями в области регулирования экономики на своей территории. Кроме того, они несут ответственность за предоставление местных общественных благ, таких как школы, здравоохранение, органы правопорядка, инфраструктура и т.д., обеспечивающих экономический рост. В частности, они играют важную роль в привлечении иностранных инвестиций. Схема разделения доходов всячески стимулировала развитие местными властями местной экономики, что послужило одной из причин роста всей экономики в целом. К негативным аспектам децентрализации можно отнести наличие недостаточно жестких бюджетных ограничений у местных властей (в основном за счет коммерческих заимствований). Помимо дестабилизации макроэкономической обстановки (инфляция), это ведет к неэффективно большим инвестициям в промышленность.

В 1994 г. была проведена налоговая реформа, существенно изменившая механизм разделения доходов между центральными и местными органами власти. Был введен принцип «один налог – один бюджет». Лишь налог на добавленную стоимость и налог на торговлю ценными бумагами разделяются между центральным и местными бюджетами в пропорциях 75:25 и 50:50 соответственно. При этом 30 % от роста доходов центрального правительства по налогу на добавленную стоимость и по налогу на потребление возвращается обратно в соответствующие местные бюджеты. Также было проведено разделение агентств по сбору налогов на центральные (собирающие также и разделяемые налоги) и местные. Кроме того, были наложены строгие ограничения на заимствования как местных, так и центральных властей, и была основана система независимого аудита бюджетов, что сделало бюджетные ограничения значительно более жесткими. Результатом реформы явилась приостановка тенденции падения доли государственных доходов в ВВП. Однако осталась проблема неравенства между провинциями. Интервенции центрального правительства все меньше и меньше помогают в выравнивании.

5. Германский путь: «Централизованная децентрализация»

Стремление к обеспечению единых стандартов жизни населения на всей территории федерации приводит к существенной централизации доходов, которая сочетается с большой децентрализацией расходных полномочий и которой сопутствует значительная административная и институциональная децентрализация. Вся система функционирует за счет постоянного «торга» и достижения компромисса между представителями различных уровней и ветвей власти, что делает ее достаточно гибкой и способной к быстрой адаптации. Однако высокая централизация доходов приводит к ослаблению стимулов субфедеральных властей к развитию местной экономики, что негативно отражается на росте экономики в целом. «Германский» сценарий обеспечивал эффективное развитие экономики при низком уровне неравенства между регионами, но оказался крайне неэффективным при росте неравенства после присоединения Восточной Германии [10].

Функционирование данной системы основывается на наличии высококвалифицированной бюрократии и способности различных уровней и ветвей власти договариваться. В отсутствие этих условий столь запутанная система обречена на крайне низкую эффективность.

Результат:

- высокий и единый для всей страны уровень бюджетных услуг;
- низкая адаптивность.

Невозможность реализации в России

«Германский» сценарий оказывается неэффективным при столь высоком уровне межрегионального неравенства, который имеется в России, что делает нежелательным его реализацию. Кроме того, он невыполним в российских условиях. Основой развития по «германскому» сценарию является наличие высококвалифицированной бюрократии и общей политической культуры. Ни того, ни другого в России не было и нет. Федеральная система со столь запутанными отношениями между уровнями власти не будет стабильной, и в конечном итоге развитие ситуации пойдет по одному из альтернативных сценариев.

Германская система федерализма крайне запутана, и ее работа основывается на высочайшем профессионализме бюрократии.

Отличительной чертой германской модели федерализма является стремление к обеспечению единых стандартов жизни населения на территории федерации. Стремление к единообразию стало системообразующей силой во взаимоотношениях между уровнями власти, что делает германский федерализм одним из самых «унитарных». Поскольку доходы Земель (особенно после воссоединения с Восточной Германией) характеризуются высокой степенью неравенства, стремление к единообразию приводит к росту трансфертов как от федерального правительства Землям, так и от более богатых Земель к более бедным.

Германская модель федерализма характеризуется высокой степенью централизации доходов, сочетающейся со значительной децентрализацией расходных полномочий, а законодательная централизация сочетается с административной децентрализацией. Это связано с тем, что законодательные полномочия практически полностью принадлежат федеральному правительству, в то время, как правительства Земель несут ответственность за администрирование исполнения как федерального, так и земельного законодательства.

Необходимо также отметить очень сильную институциональную децентрализацию, присущую германской системе федерализма. Верхняя Палата Парламента (Бундесрат), в состав которой входят члены земельных правительств, обладает правом абсолютного вето в отношении всего принимаемого нижней палатой федерального законодательства в части, затрагивающей полномочия субфедеральных властей. На практике это составляет примерно 60 % всего законодательства, т.к. в компетенцию земельных властей входит администрирование всего федерального законодательства в сферах совместного ведения. Кроме того, в полномочия Бундесрата входит назначение половины состава Конституционного суда.

Вся система характеризуется высокой степенью законодательной, административной и финансовой взаимозависимости двух уровней власти [11]. Кроме того, она показала свою высокую степень адаптивности за счет использования процедуры конституционных поправок, пересмотра законодательства и через механизмы взаимодействия между органами власти различных уровней. Для функционирования столь запутанной системы необходимо наличие высококвалифицированной бюрократии и общей политической культуры, позволяющей работать за счет постоянного достижения компромисса как между органами власти различных уровней, так и между законодательной и исполнительной властью. Проведенные исследования качества работы органов власти показывают, что германская модель характеризуется значительной степенью вмешательства государства в экономику [12]. Негативные аспекты такого вмешательства компенсируются высоким уровнем эффективности работы государственных органов. Экономическая эффективность подобной системы вызывает сомнения, т.к. высокий уровень централизации доходов лишает местные власти стимулов к развитию экономики.

Выводы

- Реформирование системы межбюджетных отношений является необходимым условием успешного развития страны. Новая система бюджетного федерализма должна обеспечивать не единый уровень жизни населения, а равенство возможностей всех граждан. На данном этапе основной задачей является установление новых правил игры для региональных и местных органов власти, которые обеспечили бы стимулы к развитию экономики на вверенной им территории и способствовали бы развитию конкуренции между ними.
- Необходимым условием эффективного функционирования подобной системы является формирование сильной центральной власти, которая могла бы обеспечить четкое выполнение условий реформы всеми участниками межбюджетных отношений. Стоит иметь в виду, что чрезмерный рост влияния федеральных властей может привести к возникновению неэффективно централизованной системы. Для предотвращения этого процесса требуется обеспечить законодательную защиту регионов от попыток центральных властей вмешиваться в вопросы, находящиеся в сфере полномочий субъектов федерации.
- Защиту местных органов власти от «излишней заботы» региональных властей реализовать значительно сложнее. Главной проблемой является невозможность эффективного контроля за соблюдением законодательства, защищающего местные органы власти от вмешательства в их деятельность региональных властей. Следует обратить особое внимание на то, чтобы система бюджетного федерализма была устроена так, чтобы региональным властям было не выгодно снижение самостоятельности местных органов власти. Регионы будут более заинтересованы в предоставлении сильных стимулов органам местного самоуправления при осуществлении таких реформ, как установление жестких бюджетных ограничений на региональном уровне, увеличение конкуренции, увеличение прозрачности и эффективности выборных механизмов.

В настоящее время Россия стоит на распутье. Наиболее простой путь – «проторенная дорожка регионального феодализма» – является и самым нежелательным, т.к. этот путь ведет в тупик. Необходим другой путь структурных реформ и частичной политической централизации, который приведет к экономическому росту и процветанию. Следует помнить, что от того, какой путь мы выберем, зависит развитие России на долгие годы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Материалы Интернет-конференции «Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России» (20.02.06–30.04.06) // http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/273630.html
2. Peiro I.R. Mexico crisis, reestructuracion economica, social y politica. – Mexico, 1998. – 58 p.
3. Глигич-Золотарева М.В. Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: Зарубежный опыт // Журнал российского права. – 2003. – № 4. – С. 76–84.
4. Налогово-бюджетная политика государства // Основы экономической теории: политэкономический аспект / Отв. ред. Г.Н. Климко. – 3-е изд., пререраб. и доп. – Киев: Компас, 2001. – 215 с.
5. Бюджет и налоги // Экономика / Под ред. доц. А.С. Булатова. – 2-е изд. – М., 1999. – 312 с.
6. Боровков А.Н. Мексика: исторический поворот // Латинская Америка. – 2000. – № 12. – С. 28–32.
7. Лоуэнталь А.Ф. Контрасты латиноамериканской демократии // Латинская Америка. – 1989. – № 10. – С. 11–15.
8. Реформа хозяйственной системы в КНР (перевод статей с китайского языка) / Под ред. А.И. Денисова. – М.: Экономика, 1989. – 89 с.
9. Цзинлянь У. Экономическая реформа в КНР. – М.: Наука, 1989. – 154 с.
10. Ломакин В.К. Мировая экономика. – М.: Юнити, 2004. – 258 с.
11. Международные экономические отношения / Под ред. В.Е. Рыбалкина. – М.: Изд-во Рос. Акад. наук, 1998. – 432 с.
12. Спиридонов И.А. Мировая экономика. – М.: Инфра-М, 2004. – 412 с.